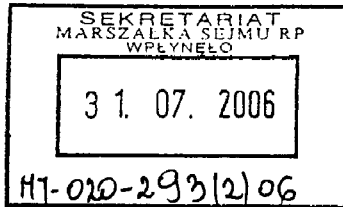




PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr KRS- 130-14.06

Do druku nr 713

WARSZAWA, dnia 28 lipca 2006 r.



Pan
Marek JUREK
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku!

W związku z rozpoczynającymi się pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Druk Nr 713) uprzejmie przedstawiam do wykorzystania opinię Krajowej Rady Sądownictwa o tym projekcie, jak również opinię prof. dr hab. Piotra Winczorka.

Z wyrazami szacunku

sędzia Stanisław Dąbrowski

**OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 8 czerwca 2006 r.

**w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz
o zmianie niektórych innych ustaw.**

W uzasadnieniu przedstawionego projektu ustawy deklarowany jest zamiar zwiększenia zakresu odpowiedzialności Krajowej Rady Sądownictwa za prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, jednakże konkretne unormowania proponowane w projekcie zmierzają w kierunku pomniejszenia znaczenia Rady.

Propozycja przepisu przewidującego, że Rada w przypadku uzyskania informacji o przewinieniu służbowym występuje z żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych (art. 1 pkt 1 projektu) wobec sędziego, razi zakładanym automatyzmem. Nie bierze się pod uwagę, że informacja nie jest równa informacji, że bywają informacje niewiarygodne.

Nalożenie na Radę obowiązku inspirowania i wspierania działań mających na celu ujednoczenie wykładni prawa (art. 1 pkt 2 projektu) nasuwa zasadniczą wątpliwość na czym obowiązek ten miałby polegać i czyje działania byłyby inspirowane i wspierane przez Radę. Stosownie do art. 183 ust. 1 Konstytucji RP nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania sprawuje Sąd Najwyższy. Działania na rzecz ujednoczenia wykładni prawa mieszczą się w ramach nadzoru nad działalnością sądów. Zatem, inspirowanie i wspieranie musiałoby dotyczyć działań Sądu Najwyższego w zakresie nadzoru judykacyjnego. Jednakże brak odpowiednich instrumentów procesowych zarówno w procedurze cywilnej jak i karnej do takiego inspirowania i wspierania. Nalożony na Radę obowiązek nie mógłby być wykonalny.

Ocena praktyki sądowej (art. 1 pkt 2 projektu) wkraczałaby w sferę nadzoru nad działalnością sądów w zakresie orzekania, który na podstawie art. 183 ust. 1 Konstytucji RP należy do kompetencji Sądu Najwyższego.

Przeprowadzanie wizytacji i lustracji na wniosek Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 1 pkt 3 projektu) stawiałoby Radę w roli wykonawczego organu pomocniczego w stosunku do Ministra Sprawiedliwości i wymienionych Prezesów.

Przyjęcie, że w przypadku niemożności uczestnictwa w posiedzeniu plenarnym Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego albo Minister Sprawiedliwości wyznaczają swych przedstawicieli (art. 1 pkt 4 projektu)

wprowadzałoby instytucję zastępcy członka. Byłaby to regulacja dotycząca składu Rady. Skład Rady określony został wyczerpująco w art. 187 ust. 1 Konstytucji RP i nie przewidziano tam instytucji zastępcy członka ani możliwości posługiwania się innymi osobami w wykonywaniu funkcji członka Rady. Delegacja zamieszczona w art. 187 ust. 4 Konstytucji RP nie upoważnia ustawodawcy zwykłego do takiej regulacji.

Proponowane ograniczenie kadencji (art. 1 pkt 5 projektu) jest także niezgodne z Konstytucją. Kadencyjność wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa wynika z art. 187 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca konstytucyjny mógł ograniczyć dopuszczalność wyboru członka Rady na kolejną kadencję podobnie jak uczynił to w odniesieniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 127 ust. 2 Konstytucji RP), ale żadnego ograniczenia nie zamieścił. W zakresie wyboru członków Rady udzielił delegacji ustawodawcy zwykłemu tylko co do określenia sposobu wyboru. W określeniu sposobu wyboru nie mieści się ograniczenie liczby kadencji. Wyrażana w uzasadnieniu projektu obawa o powstanie „swoistej zawodowości reprezentantów środowiska wybierającego przedstawicieli” wydaje się przesadna, gdyż w dotychczasowej historii Krajowej Rady Sądownictwa nigdy nie zdarzyło się, aby sędzia był członkiem Rady z wyboru dłużej niż przez dwie kadencje.

Obecnie obowiązujący art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przewiduje, że mandat wybieranego członka Rady wygasa przed upływem czteroletniej kadencji w razie powołania sędziego na inne stanowisko sędziowskie, z wyjątkiem powołania sędziego sądu rejonowego na stanowisko sędziego sądu okręgowego. Uregulowanie to jest związane ze sposobem wyboru członków Rady będących sędziami. Zastąpienie tego przepisu przepisem zgodnie z którym wygaśnięcie mandatu następowałoby z chwilą zgłoszenia kandydatury na inne stanowisko sędziowskie (art. 1 pkt 6 projektu), byłoby nielogiczne i nie ma dostatecznego uzasadnienia. Zawarte w uzasadnieniu projektu stwierdzenie, że wielu członków Rady będących sędziami wybieranymi przez środowisko sędziowskie, w trakcie pełnienia mandatu uzyskuje awans stanowiskowy jest niezgodne z rzeczywistością.

W praktyce pracy Rady, podejmowanie uchwał w głosowaniu tajnym jest rzadko stosowanym wyjątkiem od zasady jawnego głosowania. Tajne głosowanie stanowi gwarancję obiektywizmu i niezależności Rady. Klóci się z zasadą konkursowego charakteru postępowań nominacyjnych.

Wyłączenie możliwości jednoczesnego pełnienia funkcji prezesa albo wiceprezesa sądu i członkostwa w Radzie (art. 2 pkt 1 projektu) jest uregulowaniem w istocie dotyczącym składu Rady. Przepis art. 187 ust. 4 Konstytucji stanowi upoważnienie dla ustawodawcy zwykłego dla określenia ustroju, zakresu działania i trybu pracy Krajowej Rady Sądownictwa.

Uregulowania dotyczące składu Rady należą do materii konstytucyjnej. Zostały wyczerpująco zamieszczone w art. 187 ust. 1 Konstytucji. Okoliczność, że w art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP wskazano Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego jako członków Rady z urzędu, nie oznacza, że inni prezesi nie mogą być członkami z wyboru. Stwierdzenie w uzasadnieniu projektu, że pomiędzy pełnieniem funkcji członka Rady a wykonywaniem obowiązków prezesa czy wiceprezesa zachodzi kolizja, bez wskazania na czym kolizja miałaby polegać nie jest uzasadnieniem. Na członków Krajowej Rady Sądownictwa wybierani są sędziowie cieszący się największym autorytetem w środowisku. Ustawowy przymus rezygnacji prezesów i wiceprezesów z członkostwa w Radzie pod groźbą wygaśnięcia powołania do funkcji prezesa i wiceprezesa znacznie osłabiłby Krajową Radę Sądownictwa. Art. 2 pkt 1 projektowanej ustawy pozostaje w sprzeczności z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP przewidującym czteroletnią kadencję wybieralnych członków Rady bez żadnych wyjątków.

Przechodzenie w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych ze względu na wiek powinno być uregulowane tak samo jak sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jeżeli uzna się za celowe przyjęcie zróżnicowanego wieku sędziego przechodzącego w stan spoczynku, to wówczas oświadczenie sędziego wraz z zaświadczeniem lekarskim powinno być składane prezesowi właściwego sądu, który zawiadomi o tym fakcie Ministra Sprawiedliwości.

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że ewentualne wprowadzenie nowelizacji nie spowoduje skutków finansowych, polegających na zwiększeniu wydatków budżetu państwa. Zajdzie potrzeba zatrudnienia wysoko wykwalifikowanych prawników przy pracach związanych z badaniem niejednorodności wykładni prawa w orzecznictwie sądów oraz sporządzaniem projektów uzasadnień uchwał. Koszty ich wynagrodzeń poniesie budżet państwa.

Z powyższych względów Krajowa Rada Sądownictwa opiniuje negatywnie przedstawiony projekt ustawy.

Interesująca jest propozycja przedstawienia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej informacji z rocznej działalności Rady oraz postulatów co do aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości.

Biorąc pod uwagę, że Rada jest organem w skład którego wchodzi przedstawiciele władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz mając na względzie, że zgodnie z art. 10 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze tych władz, informacja i postulaty powinny być przedstawiane nie tylko Sejmowi, ale także Senatowi, jak

również Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Radzie Ministrów, Sądowi Najwyższemu i Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.

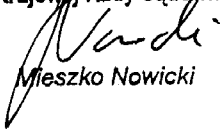
Przewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa



sędzia Stanisław Dąbrowski

za zgodność z oryginałem

ZASTĘPCA DYREKTORA
Biura Krajowej Rady Sądownictwa


Mieszko Nowicki

prof. dr hab. Piotr Winczorek

Warszawa, dn. 12.07.2006 r.

Opinia na temat zgodności z Konstytucją RP z 2.04.1997 r. projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz zmianie niektórych innych ustaw.

Przedmiotem opinii jest projekt ustawy wniesiony z datą 13.06.2006 r. przez Prezydenta RP (druk sejmowy nr. 713). Jest to projekt w pewnych fragmentach zmodyfikowany w stosunku do projektu dotyczącego tej samej kwestii i przesłanego z datą 29.05. 2006 r. Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS) przez Kancelarię Prezydenta RP. Mimo, że projekty te się różnią, materie, które mogą być poddane ocenie w kategoriach ich konstytucyjności są w obu projektach identyczne.

I. Wątpliwości konstytucyjne budzą przede wszystkim następujące propozycje zawarte w projekcie z dn. 13.06.2006 r.:

1) Nowowprowadzany do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa art. 2a ust. 1:

a) Przewiduje on, że “do zadań Rady należy także inspirowanie i wspieranie działań mających na celu ujednoczenie wykładni prawa w orzecznictwie sądów”. Tymczasem konstytucyjnym zadaniem Krajowej Rady Sądownictwa jest (por. art. 186 ust. 1 Konstytucji) stanie “na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów “. O innych zadaniach KRS Konstytucja nie wspomina. Działanie na rzecz ujednoczania wykładni prawa w orzecznictwie sądów ma zdecydowanie inny charakter i inny zakres, niż ten, który wynika z art. 186 ust. 1. Wykracza ono poza daleko dyspozycję normy, jaką można wywieść z powołanego tu przepisu Konstytucji. Ponieważ, jak stanowi art. 7 Konstytucji - “organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a Konstytucja jest najwyższym “prawem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 8 ust. 1), nie można ustawą rozszerzać zadań i kompetencji konstytucyjnych organów państwa poza te, które nakłada na nie Ustawa Zasadnicza.

b) Gdyby nawet dopuszczalne było rozszerzanie zadań konstytucyjnych organów państwa poza te które *expressis verbis* wyznacza im Ustawa Zasadnicza, to proponowana nowelizacja nie określa kompetencji KRS w realizacji nowowskazanego zadania. Nie wiadomo zatem, jakie działania, a zwłaszcza decyzje władcze mogłaby podjąć KRS dla jego wykonania. Zwrot: “inspirowanie i wspieranie działań” jest na tyle ogólny, że może on stanowić podstawę do rozmaitego rodzaju przedsięwzięć. Mogłyby one polegać, na przykład, na prowadzeniu prac

studyjnych i upowszechnianiu ich wyników, na niewiążącym wskazywaniu sądom i sędziom "właściwych" interpretacji przepisów, na udzielaniu składom sądzącym odpowiedzi na pytania prawne, a wreszcie na ustanawianiu powszechnie obowiązującej sądy wykładni przepisów. Trzeba tu podkreślić, że jakiegokolwiek działania podejmowne przez KRS względem składów sądzących i sędziów, majace na celu "podpowiadanie" (nie mówiąc już o "narzucaniu") właściwej interpretacji przepisów naruszałoby konstytucyjną zasady: odrębności i niezależności sądów od innych władz (por. art. 173 Konstytucji; KRS nie jest bowiem ani sądem, ani Trybunałem) oraz niezawisłości sędziów i ich podległości tylko konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1).

c) Ewentualne wprowadzenie w życie projektowanego art. 2a ust. 1 znowelizowanej ustawy o KRS mogłoby doprowadzić do kolizji z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dn. 23. 11. 2001 r. o Sądzie Najwyższym. Przepis ten bowiem nakłada na SN obowiązek zapewnienia, w ramach nadzoru zgodności z prawem działań sądów powszechnych i wojskowych, jednolitości ich orzecznictwa. Można sobie wyobrazić zamieszanie, jakie powstałoby, gdyby upowszechnianie ustalenia interpretacyjne dokonywane przez KRS i Sąd Najwyższy były odmienne. Nie można stanowić przepisów, które mogłyby być przyczyną kolizji w prawie. Byłoby to działanie niezgodne z wymogiem poprawnej legislacji.

2) Nowowprowadzany art 2 ust. 3:

Przepis ten stanowi, iż KRS przedstawia Sejmowi, nie później niż do 31 maja roku następnego, informację z rocznej działalności Rady oraz postulaty co do aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości. Proponowany art. 2 ust. 3 należy skonfrontować z art. 187 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje, że w skład KRS wchodzi m.in. czterech członkowie wybrani przez Sejm spośród posłów, dwaj członkowie wybrani przez Senat spośród senatorów oraz osoba powołana przez Prezydenta RP. Z takiego postanowienia wynikać może, że działalnością Rady zainteresowany jest nie tylko Sejm, ale także Senat oraz Prezydent RP. Nie bardzo zatem wiadomo, dlaczego tylko Sejm miałby być adresatem składanej przez Radę informacji. Jeśli wprowadza się taką instytucję, jak informacja KRS o jej rocznym działaniu, to powinna ona być kierowana do wszystkich podmiotów, które delegują w skład Rady swoich przedstawicieli, tj, do Sejmu, Senatu i Prezydenta.

3)Projektowana treść art. 3 ust. 4:

Przepis ten przewiduje, że wizytację sądu lub jego jednostki organizacyjnej, lustrację działalności sądu w określonym zakresie oraz lustrację pracy sędziego, którego indywidualna sprawa podlega rozpatrzeniu przez Radę, KRS może zarządzić m. in. na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Rodzi się wątpliwość, czy działanie KRS w tego rodzaju sytuacjach podjęte na wniosek organu administracji rządowej nie prowadzi do zatarcia granicy między władzą wykonawczą a sędziowską. Już sam fakt, że członkiem KRS jest minister, choć KRS jest instytucją działającą w pionie organów władzy sędziowskiej (wynika to m.in. z usytuowania przepisów o KRS w rodz. VIII Konstytucji) stanowi wyjątek od zasady podziału władz (art. 10). Ponieważ regulacje konstytucyjne o wyjątkowym charakterze nie mogą być usprawiedliwieniem dla rozwiązań ustawowych rozszerzających ich zakres, dlatego wprowadzenie możliwości działania wizytacyjnego i lustracyjnego podejmowanego przez KRS na wniosek Ministra Sprawiedliwości nie powinno mieć miejsca.

4) Art. 4 ust. 2 ustawy o KRS w nowym brzmieniu:

Przepis ten zakłada, że w przypadku, gdy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego albo Minister Sprawiedliwości nie mogą uczestniczyć w posiedzeniu KRS, w posiedzeniu tym biorą udział ich przedstawiciele, którzy mogą wyrażać stanowisko w każdej sprawie, jednakże bez prawa głosu (co oznacza prawdopodobnie niemożność uczestniczenia w głosowaniach, a nie zabierania głosu na posiedzeniach Rady).

Art. 187 ust. 1 stanowi, iż Krajowa Rada Sądownictwa składa się (m.in) z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Użycie zwrotu "składa się", oznacza, że bez udziału tych osób w składzie, a zatem i w pracach (posiedzeniach) KRS, organ ten nie może działać. Konstytucja nie przewiduje w tym względzie żadnych substytutów w rodzaju – zastępców, upoważnionych przedstawicieli itp. To, że osoby mające zastępować wymienionych wyżej funkcjonariuszy publicznych nie mogą brać udziału w głosowaniu przeprowadzonym w KRS nie poprawia sytuacji, ale ją raczej pogarsza, ponieważ może prowadzić *de facto* do zmiany układu sił w jej składzie i uzyskania innego wyniku głosowania niż ten, który mógłby zostać osiągnięty przy obecności pełnoprawnych członków Rady.

5) Nowy art. 12 ust. 6:

Przepis ten ustanawia delegację dla Prezydenta RP do wydania rozporządzenia określającego szczegółowy tryb działania KRS i postępowania przed Radą. Wątpliwość budzi w tym przypadku doprecyzowanie, iż Prezydent winien mieć “na względzie potrzebę zapewnienia efektywnego i sprawnego wykonywania przez Radę zadań postawionych w ustawach”. Jak rozumiem, w ten sposób ustawodawca miałby zadośćuczynić konstytucyjnemu wymogowi (por art. 92 ust. 2 zd. 2), iż delegacja do wydania rozporządzenia ma zawierać “wytyczne dotyczące treści aktu”. Obawiam się, że sformułowania ujętego w proponowanym art. 12 ust. 6 nie da się obronić, jako zawierającego takie wytyczne. Nie chodzi w nim bowiem o treść aktu, ale o to, aby akt ten pozwolił na osiągnięcie pewnych, przez ustawodawcę zamierzonych celów. Zdecydowanie nie jest to to samo.

6) Nowoprojektowany art. 25a ustawy z dn. 27.07.2001 r. - prawo o ustroju sądów powszechnych:

Przepis ten przewiduje, że członkiem KRS nie może być sędzią, który pełni funkcję prezesa lub wiceprezesa sądu. Zgodnie z Konstytucją (art. 187 ust. 1 pkt 2) w tej części swego składu, który stanowią sędziowie, KRS jest organem wybieralnym, rodzajem przedstawicielstwa wszystkich sędziów działających w polskim wymiarze sprawiedliwości. Konstytucja nie wprowadza, żadnych ograniczeń, gdy chodzi o bierne prawo wyborcze do KRS. Używa określenia “spośród sędziów” - SN, NSA, sądów powszechnych i sądów wojskowych. Oznacza to, że wszyscy sędziowie, którzy pracują w wymienionych tu sądach są uprawnieni do ubiegania się o członkostwo w Krajowej Radzie Sądownictwa. Tak więc, proponowane w art. 25a ustawy-prawo o ustroju sądów powszechnych uregulowanie wychodzi poza postanowienia konstytucyjne. Z tych też względów, a także z uwagi na to, że przerwanie kadencji, na którą dana osoba została wybrana może być tylko wyjątkowe, powołanie sędziego, członka KRS na stanowisko funkcyjne nie powinno oznaczać wygaśnięcia jego kadencji.

II. Można postawić pytanie, czy także inne, niż wyżej wskazane przepisy mające nowelizować ustawę o KRS można zakwestionować od strony ich konstytucyjności. Wydaje mi się to słabo uzasadnione.

a) Autorzy projektu bronią ograniczenia do dwóch kadencji wyboru w skład KRS przedstawicieli sędziów. Powołują się na to, że ustawa z dn. 15.07.1987 r. o

Rzeczniku Praw Obywatelskich (art. 5 ust. 2) przewiduje, iż ta sama osoba może pełnić funkcję Rzecznika tylko przez dwie kadencje, choć Konstytucja takiego ograniczenia nie wprowadza. Tak właśnie jest, mimo, że przy innych okazjach (por. art. 127 ust. 2, art. 194 ust. 1, art. 205 ust. 1) Konstytucja ogranicza liczbę kadencji danego funkcjonariusza publicznego. Można zatem powiedzieć, że nie ma ustabilizowanej zasady, wedle której rozstrzygana byłaby ta kwestia na poziomie konstytucyjnym. Uzasadniony względami konstytucyjnymi sprzeciw wobec ograniczeniu liczby kadencji członków KRS do dwóch powinien znajdować podstawy w jakich wartościach chronionych przez Ustawę Zasadniczą. Nie potrafiłbym wskazać takich wartości.

b) Projekt nowelizacji ustawy o KRS (por. art. 12 ust. 4) znosi możliwość głosowania tajnego (na żądanie członka Rady) w sprawach będących przedmiotem jej obrad. Obecne rozwiązanie ustawowe wydaje mi się lepiej pomyślane, niż proponowane przez autorów nowelizacji. Staralbym się go stanowczo bronić. Jednakże trudno zarzucić nowej redakcji art. 12 ust. 4, iż narusza postanowienia Konstytucji. W wielu sprawach, także personalnych, głosowania np. w Sejmie są jawne i nie stanowi to podstawy, by uznawać przepisy, które ich dotyczą (np regulaminu Sejmu) za niekonstytucyjne.

Za zgodność z oryginałem

ZASTĘPCA DYREKTORA
Biura Krajowej Rady Sądownictwa

Mieszko Nowicki

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 23 sierpnia 2006 r.

Cena 0,57zł + 22% VAT

